

**MENGUATNYA PEMBENTUKAN PERDA ADAT
PADA PROGRAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH
(STRENGTHENING THE FORMATION OF CUSTOMARY LOCAL REGULATIONS ON
FORMING LOCAL REGULATIONS PROGRAMS)**

Eva Krisnawati

Perhimpunan Bantuan Hukum dan Advokasi Rakyat Sumatera Utara

Jl. Setia Budi Pasar II Komplek Ruko Griya Pertambangan No. A7, Medan, Sumatera Utara.

Email: evakrisnawatisilaban@gmail.com

(Naskah diterima 21/03/2017, direvisi 15/05/2017, disetujui 22/05/2017)

Abstrak

Tulisan ini mencoba mencermati tren menguatnya perda adat dalam program pembentukan perda berbagai provinsi, kabupaten/kota. Menguatnya perda adat dalam program pembentukan perda bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Dengan menggunakan metode pendekatan normatif dan informasi melalui dialog dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan diketahui jika memang perda adat merupakan kewenangan daerah, namun dalam praktiknya belum disertai dengan keterangan, penjelasan ataupun dalam naskah akademik rancangan perda. Sehingga sangat dibutuhkan keseriusan dari DPRD dan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan perda adat tersebut jangan sampai hanya sebagai *list* saja.

Kata kunci: perda adat, program pembentukan perda.

Abstract

This paper attempts to examine the trend of strengthening customary regulations in the program of making regencies/ municipalities regulations. The strengthening of regulations in the program of making regional regulations sourced from regulations of the Constitutional Court Decision Number 35/PUU-X/2012. By using a normative approach and information through dialogue with Legislative Drafter it is known that if customary regulations are a regional authority, but in practice has not been accompanied by a description, explanation or the draft regulations in academic draft. Therefore, the seriousness of Parliament and Local Government in realizing the customary regulations should not be just a list only.

Keywords: customary regulations, program of forming regional regulations

A. Pendahuluan

Mungkin tulisan ini bagi sebahagian orang bukanlah hal yang menarik, apalagi hal yang baru, sebab telah banyak diskusi, kajian maupun tulisan yang mengupas tentang perda adat. Hal ini dapat dimaklumi sebab pasca dibacakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 pada tanggal 16 Mei 2013 silam, perkembangan kebijakan mengenai masyarakat adat kian menguat, sehingga banyak dikupas dalam berbagai perspektif tataran akademik.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tersebutlah yang mengangkat keberadaan masyarakat adat, walaupun sebenarnya jika dikaji dalam peraturan perundang-undangan selain telah dijamin dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun

1945 serta berbagai undang-undang sektoral berkaitan dengan keberadaan masyarakat hukum adat, seperti Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak

dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lingkungan Hidup.

Namun putusan tersebut telah melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian permasalahan masyarakat adat, seperti Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 tentang Hak Komunal Atas Tanah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bahkan saat ini Pemerintah melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan telah mengakui 9 (sembilan) hutan adat yang dimiliki oleh komunitas masyarakat hukum adat¹ dan sedang melakukan pendampingan kepada daerah untuk menyusun perda penetapan masyarakat hukum adat.²

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga tidak hanya direspon oleh Pemerintah Pusat saja, namun juga oleh Pemerintah Daerah. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, jumlah produk hukum daerah tentang masyarakat adat terus meningkat dibanding sebelum adanya putusan tersebut. Epistema Institute³ telah mencatat bahwa terdapat 69 (enam puluh sembilan) produk hukum daerah mengenai masyarakat adat yang diterbitkan sejak Mei 2013 hingga Desember 2016. Produk hukum daerah tersebut mengatur pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat, wilayah adat, hutan adat, lembaga dan peradilan adat, serta desa adat. Dari 69 (enam puluh sembilan) produk hukum daerah tersebut yang paling banyak adalah peraturan daerah (selanjutnya disebut perda) yang bersifat pengaturan, yaitu 27

(dua puluh tujuh) perda (19 di antaranya adalah perda Kabupaten/Kota dan 8 perda Provinsi), sedangkan yang bersifat penetapan sebanyak 9 perda Kabupaten. Untuk Keputusan Bupati/Walikota sebanyak 24 (dua puluh empat).

Menguatnya perda adat dapat dilihat dalam program pembentukan perda berbagai provinsi, kabupaten/kota. Namun menjadi pertanyaan bagi penulis apa yang perlu dicermati dari tren tersebut?. Guna menemukan jawaban terhadap pertanyaan tersebut, di dalam tulisan ini Penulis akan menggunakan metode pendekatan normatif atau pendekatan peraturan (*statute approach*). Dengan pendekatan tersebut Penulis menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi objek penelitian ini. Disamping pengumpulan data melalui studi dokumen, untuk memperoleh data pendukung Penulis memperoleh informasi melalui dialog dengan Perancang Peraturan Perundang-undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara.

B. Pembahasan

B.1. Kewenangan Daerah dalam Membentuk Perda

Runtuhnya Orde Baru telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di negeri ini, yang semula kewenangan pemerintahan sangat terpusat di Jakarta kini didistribusikan ke daerah-daerah dalam suasana otonomi daerah. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Salah satu konsekuensi logis diterapkannya otonomi yang seluas-luasnya adalah kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain. Hal ini dapat ditelusuri dalam Pasal 18 ayat (6) UUD Negara

1 Kesembilan komunitas Masyarakat Hukum Adat yang memperoleh Surat Keputusan Pengakuan Hutan Adat itu adalah: 1) Hutan Adat Desa Rantau Kermas (130 Ha) Kabupaten Merangin Provinsi Jambi (MHA Marga Serampas); 2) Hutan Adat Ammatoa Kajang (313 Ha) Kabupaten Bulukumba Provinsi Sulawesi Selatan (MHA Ammatoa Kajang); 3) Hutan Adat Wana Posangke (6.212 Ha) Kabupaten Morowali Utara Provinsi Sulawesi Tengah (MHA Lipu Wana Posangke); 4) Hutan Adat Kasepuhan Karang (486 Ha) Kabupaten Lebak Provinsi Banten (MHA Kasepuhan Karang); 5) Hutan Adat Bukit Sembahyang (39 Ha) Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi (MHA Air Terjun); 6) Hutan Adat Bukit Tinggi (41 Ha) Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi (MHA Suangai Deras); 7) Hutan Adat Tigo Luhah Permenti Yang Berenam (252 Ha) Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi (MHA Tigo Luhah Permenti); 8) Hutan Adat Tigo Luhah Kemantan (452 Ha) Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi (MHA Tigo Luhah Kemantan); dan 9) Hutan Adat Pandumaan Sipituhuta (5.172 Ha) Kabupaten Humbang Hasudutan Provinsi Sumatera Utara (MHA Pandumaan Sipituhuta). <http://setkab.go.id/serahkan-9-surat-pengakuan-hutan-adat-presiden-jokowi-pertahankan-fungsi-konservasi-jangan-diperjualbelikan/>, diakses tanggal 10 Januari 2017.

2 <http://gaung.aman.or.id/2016/03/15/penetapan-perda-adalah-kunci-pengakuan-masyarakat-hukum-adat/>, diakses tanggal 1 Februari 2017.

3 <http://epistema.or.id/kabar/siaran-pers/produk-hukum-daerah-tentang-masyarakat-adat-meningkat-pasca-putusan-mk-35/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2017.

Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam konteks otonomi daerah, keberadaan perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal.⁴ Namun demikian tidak berarti daerah dapat membentuk perda dengan semaunya. Sebab menurut peraturan perundang-undangan materi muatan perda provinsi dan perda kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁵ Dengan demikian perda menjadi strategis dan penting karena faktor kekhususan daerah dan penjabaran perundang-undangan yang lebih tinggi. Beberapa undang-undang hanya memuat hal-hal umum yang harus dijabarkan sesuai dengan kondisi daerah, antara lain terkait perempuan, anak, suku dan masyarakat adat terpencil, penganut agama dan kepercayaan lokal, kelompok-kelompok minoritas, kaum disabilitas, serta hal-hal yang khusus dan spesifik di daerah.

Karena kedudukannya yang strategis, perda mempunyai berbagai fungsi: yaitu ⁶

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, perda tunduk pada ketentuan hirarki peraturan perundang-undangan. Dengan demikian perda tidak

boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;

- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Namun berbagai fungsi strategis yang dimiliki oleh perda tersebut justru dimanfaatkan daerah untuk melahirkan berbagai perda, termasuk juga perda yang bermasalah. Hal ini dapat dilihat dari perda/peraturan kepala daerah yang dibatalkan oleh Pemerintah Pusat sebanyak 3.143. Perda/peraturan kepala daerah tersebut dibatalkan karena telah menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat investasi, dan kemudahan berusaha.⁷

Sejatinya suatu perda merupakan refleksi dari suatu kebijakan (*political will*) yang ditindaklanjuti dengan proses pembuatan keputusan (*policy making*) dan proses pembuatan ketentuan hukum (*law making process*). Oleh karenanya para pembuat kebijakan (*policy makers*) dan pembuat perda (*law makers*) baik di eksekutif maupun di legislatif perlu memiliki pemahaman yang baik atas permasalahan yang dihadapi di daerah.⁸

Tidak dipungkiri jika memang beberapa daerah sudah sangat maju dalam pembuatan perda. Namun, banyak sekali perda yang telah dibuat di suatu daerah hanya menjadi dokumen hukum tanpa atau minim implementasi.⁹ Hal tersebut biasanya karena daerah latah meniru daerah lain sehingga pemerintah daerah membuat perda yang tidak dibutuhkan di daerahnya. Disamping itu dari penelusuran Penulis di sejumlah media massa diketahui jika dana pembuatan perda

4 Reny Rawasita, et.al., Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009), hlm 60.

5 Lihat lebih lanjut Pasal 13 UU 12/2011. Lihat juga Pasal 236 ayat (2) dan ayat (3) UU 23/2014, serta Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) PMDN 80/2015.

6 Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM R.I, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, (Jakarta: 2011), hlm 9.

7 <http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses tanggal 20 Februari 2017.

8 Budi S.P. Nababan, Mendorong Lahirnya Peraturan Daerah Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing Di Kota Medan, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 11 Nomor 1 2014, hlm 50.

9 <http://www.mampu.or.id/id/news/pentingnya-pembuatan-dan-implementasi-perda-sesuai-kaidah-dan-kebutuhan>, diakses tanggal 20 Februari 2017

bisa mencapai ratusan juta rupiah.¹⁰ Dana inilah yang ingin dicairkan pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan keuntungan dengan cara membuat perda yang tidak dibutuhkan ataupun perda yang bukan kewenangan daerah.

Untuk menghindari pembuatan perda yang bukan kewenangan daerah para pembuat kebijakan (*policy makers*) dan pembuat perda (*law makers*) baik di eksekutif maupun di legislatif wajib mengetahui pembagian kewenangan pemerintahan. Setidaknya Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah membagi kewenangan antara pusat dan daerah (provinsi, kabupaten/kota) baik yang bersifat wajib ataupun pilihan. Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi atas tiga urusan, yakni urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan yang konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang dibagi menjadi bersifat wajib dan pilihan untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui perda.

Setelah tahu apa saja yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, selanjutnya para pembuat kebijakan (*policy makers*) dan pembuat perda (*law makers*) baik di eksekutif maupun di legislatif wajib mengetahui dasar perda yang akan dibentuk. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) telah memberikan panduan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sebab didalamnya memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis berupa: asas pembentukan peraturan perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan peraturan perundang-undangan; penyusunan peraturan perundang-undangan; teknik penyusunan peraturan perundang-undangan;

pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang; pembahasan dan penetapan rancangan perda provinsi kabupaten/kota pengundangan peraturan perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan keputusan presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.¹¹

Berdasarkan ketentuan butir 39 Lampiran II UU 12/2011 dasar pembentukan perda dibedakan menjadi:¹²

- a. Yang memberikan dasar kewenangan, yaitu:
 - (1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (2) Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah yang bersangkutan;
 - (3) Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Yang memerintahkan, yaitu peraturan perundang-undangan yang memerintahkan secara tegas pembentukan Peraturan Daerah.

Setelah mengetahui apa saja yang menjadi kewenangan daerah dan dasar pembentukan perda yang akan dibentuk para pembuat kebijakan (*policy makers*) dan pembuat perda (*law makers*) baik di eksekutif maupun di legislatif perlu melakukan pemikiran yang matang dan perenungan yang dalam norma hukum yang hendak dituangkan dalam rancangan perda untuk kepentingan umum (*public interest*), bukan kepentingan pribadi atau golongan, sebagaimana yang dinyatakan Jimly Asshiddiqie dalam buku yang berjudul *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*.¹³

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya jika UU 12/2011 telah memberikan panduan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Agar pembentukan perda dapat berjalan lebih tertib dan lebih baik, serta dapat merumuskannya sesuai dengan tujuan, fungsi, dan materi muatannya, dalam UU 12/2011 tersebut ditegaskan jika penyusunan perda dilakukan melalui perencanaan, yaitu program

10 <http://kaltim.antaranews.com/berita/11762/biaya-kajian-akademis-untuk-perda-dinilai-mahal>, diakses tanggal 21 Februari 2017. <http://makassar.tribunnews.com/2016/07/20/ini-ongkos-pembuatan-1-perda-di-dprd-lutra>, diakses tanggal 22 Februari 2017. <http://tangselpos.co.id/2015/02/02/satu-raperda-bisa-habiskan-rp-200-juta/>, diakses tanggal 23 Februari 2017.

11 Penjelasan UU 12/2011.

12 Nuryanti Widyastuti, Ketentuan Pembentukan Peraturan Daerah (Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), Makalah, disampaikan pada Rapat Koordinasi Pendampingan Penyusunan Raperda tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh Tahun Anggaran 2016.

legislasi daerah, kecuali untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; akibat kerja sama dengan pihak lain; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan biro/bagian hukum.¹⁴

B.2 Penyusunan Program Pembentukan Perda

Sebelumnya telah diuraikan jika pembentukan perda merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang disusun dalam program legislasi daerah. Oleh UU 23/2014 beserta peraturan turunannya istilah program legislasi daerah diganti dengan istilah program pembentukan perda. Namun demikian definisi program pembentukan perda tidak ditemukan dalam UU 23/2014. Definisi program pembentukan perda justru baru ditemukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (PMDN 80/2015), yaitu Pasal 1 angka 13 yang menyebutkan sebagai instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Definisi tersebut jika dibandingkan dengan definisi program legislasi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PerPres 87/2014) adalah sama.¹⁵ Selain itu juga Pasal 403 UU 23/2014 menegaskan jika semua ketentuan mengenai program legislasi daerah

dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum UU 23/2014 berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda. Dengan demikian maka antara program pembentukan perda dan program legislasi daerah merupakan hal yang sama, hanya nomenklaturnya saja yang berbeda.

Pembentukan perda perlu dilakukan berdasarkan program pembentukan perda sebab Prolegda (baca propemperda) tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah, atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.¹⁶ Untuk maksud tersebut, maka dalam program pembentukan perda memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Di samping itu, program pembentukan perda dimaksudkan untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional¹⁷ sebab bagaimanapun juga perda merupakan bagian dari hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Ada banyak pendapat para ahli yang mengemukakan alasan mengapa pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada program perencanaan. Salah satunya adalah pendapat Usman yang dikutip Siti Masitah dalam tulisan yang berjudul *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah* mengatakan paling tidak terdapat empat alasan mengapa pembentukan peraturan perundang-undangan daerah perlu didasarkan pada Prolegda, yaitu:¹⁸

13 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm 320.

14 Lihat ketentuan Pasal 38 ayat (2) jo Pasal 40 UU 12/2011. Bandingkan dengan Pasal 239 ayat (7) UU 23/2014 serta Pasal 16 ayat (5) jo Pasal 17 PMDN 80/2015.

15 Lihat lebih lanjut ketentuan Pasal 1 angka 10 UU 12/2011. Lihat juga ketentuan Pasal 1 angka 10 PerPres 87/2014.

16 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, *Buku Pedoman Tentang Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah*, (Jakarta: 2012), hlm 2.

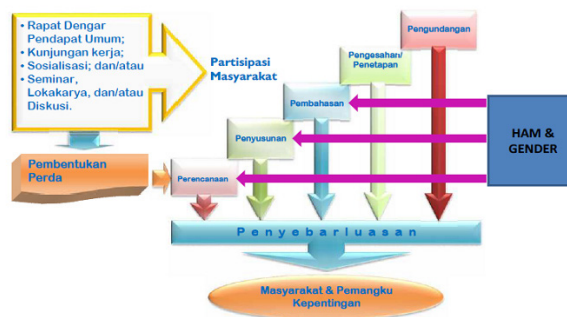
17 Sunarno Danusastro, *Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4 2012, hlm 651.

18 Siti Masitah, *Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Jurnal Legislasi* Volume 11 Nomor 4-Desember 2014, hlm 427.

- a. Agar pembentukan perda berdasar pada skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat;
- b. Agar perda sinkron secara vertikal dan horizontal dengan peraturan perundang-undangan lainnya;
- c. Agar pembentukan perda terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
- d. Agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Jika ditilik dalam UU 10/2004 ternyata perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan belumlah jelas dibanding dalam UU 12/2011. Oleh pembentuk UU 12/2011, perencanaan dimasukkan sebagai salah satu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu tahapan awal. Dalam UU 12/2011 telah memberikan pengaturan terhadap perencanaan, antara lain: (1) Adanya penambahan pengaturan yang lebih jelas mengenai penyusunan Prolegda sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 35 yaitu harus mendasarkan pada perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta aspirasi masyarakat daerah; (2) Adanya penjelasan yang lebih rinci dalam pentahapan penyusunan Prolegda; (3) Adanya kejelasan pihak yang mengoordinir penyusunan Prolegda, dalam hal ini adalah Badan Legislasi Daerah sebagai pihak yang mengoordinir penyusunan Prolegda antara DPRD dan pemerintah daerah; dan (4) Adanya pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah.¹⁹

Untuk memberikan gambaran mengenai letak perencanaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, berikut disajikan dalam bentuk gambar.



Gambar 1

Letak Perencanaan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Secara rinci mekanisme/tahapan penyusunan program pembentukan perda telah diatur dalam UU 12/2011, UU 23/2014, PerPres 87/2014, dan PMDN 80/2015.²⁰ Karena itu dalam tulisan ini tidak akan diuraikan mekanisme/tahapan penyusunan program pembentukan perda, namun ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan program pembentukan perda menurut ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu:

- Program pembentukan perda memuat daftar urutan dan prioritas Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- Urutan Rancangan Perda didasarkan atas: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.
- Penetapan skala prioritas berdasarkan kriteria: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.
- Dalam program pembentukan perda dapat dimuat Daftar Kumulatif Terbuka, yang terdiri atas: akibat putusan MA; APBD; penataan kecamatan; dan penataan desa.
- Penyusunan dan penetapan program pembentukan perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan APBD.

¹⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, *ibid*, hlm 3.

²⁰ Meskipun telah diatur dalam UU 12/2011, UU 23/2014, PerPres 87/2014, dan PMDN 80/2015, namun Penulis kebingungan mengenai tata cara penyusunan program pembentukan perda di lingkungan Pemerintah Daerah. Menurut ketentuan Pasal 39 ayat (3) PerPres 87/2014 dan Pasal 16 ayat (3) PMDN 80/2015 diatur dengan perda, namun menurut ketentuan Pasal 36 ayat (5) UU 12/2011 diatur dengan peraturan kepala daerah. Adanya perbedaan bentuk regulasi tersebut menurut hemat Penulis merupakan salah satu contoh tidak sinkronnya regulasi di tanah air yang mungkin ketika pembahasan regulasi-regulasi tersebut tidak mengikutsertakan semua pihak-pihak yang terkait dengan penyusunan regulasi-regulasi tersebut.

- Program pembentukan perda ditetapkan dalam Keputusan DPRD.

Idealnya dalam penyusunan program pembentukan perda disertai dengan keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan perda. Namun dalam praktik hal tersebut disimpangi, dimana penyusunan program pembentukan perda tidak dituangkannya dengan keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan perda. Hal ini sesungguhnya merupakan salah satu permasalahan yang terjadi di daerah dalam program pembentukan perda seperti apa yang dikemukakan Eka N. A. M. Sihombing dalam penelitiannya yang berjudul *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Perda*, menyebutkan dalam penetapan program pembentukan perda di kabupaten/kota hanya berisi daftar judul rancangan perda tanpa didasarkan atas kajian mendalam yang dituangkan baik dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan peraturan daerah.²¹ Hal inilah yang menyebabkan banyaknya rancangan perda yang dicantumkan dalam program pembentukan perda hanya sebatas list (tidak jadi diajukan untuk dibahas dan ditetapkan sebagai perda).

B.3 Urgensi Pembentukan Perda Adat Di Wilayah Sumatera Utara

Adalah kondisi yang memprihatinkan ketika masyarakat adat sebagai masyarakat pribumi menjadi termarginalkan di daerahnya sendiri mengingat keberadaan masyarakat adat telah ada jauh sebelum berdirinya Negara Kesatuan Indonesia. Dalam tataran internasional, Konvensi Hukum Internasional tahun 1996 telah mewajibkan semua negara untuk memberikan perlindungan dan perlakuan yang seksama dan berkeadilan. Kewajiban ini dalam sistem hukum negara kita kemudian diakomodir dalam amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada 18 Agustus 2000 melalui Pasal 18B ayat (2) serta berbagai undang-undang sektoral. Namun belum memberikan hasil yang

baik terhadap perlindungan dan perlakuan yang seksama dan berkeadilan terhadap masyarakat adat, sebab masyarakat hukum adat belum diatur dalam suatu undang-undang. Oleh karena itu perlu disiapkan perda yang dapat menyelesaikan permasalahan hak-hak masyarakat adat melalui perda adat.

Penyusunan perda adat merupakan kewenangan daerah sebab berbagai peraturan perundang-undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 telah memberikan kewenangan tersebut. Menguatnya penyusunan perda adat dalam berbagai program pembentukan perda di provinsi, kabupaten/kota merupakan salah satu bentuk keberpihakan kepada masyarakat adat. Sebab selama ini sebagaimana dalam pemberitaan sejumlah media massa masyarakat adat merupakan kaum marginal. Masyarakat adat sering dirampas hak-haknya sebagai masyarakat adat. Sering masyarakat adat bereaksi untuk mempertahankan hak-hak mereka, namun dalam banyak kasus di berbagai daerah, upaya mempertahankan hak-hak tersebut justru berakhir dengan konflik.

Salah satu daerah yang marak konflik masyarakat adat ada di wilayah Sumatera Utara.²² Di Sumatera Utara, khususnya kabupaten-kabupaten di Kawasan Danau Toba atau lebih dikenal dengan Tanah Batak merupakan daerah penyumbang angka konflik kehutanan, pertanahan, dan persoalan kerusakan lingkungan sepanjang tahun akibat kehadiran PT Toba Pulp Lestari. Data yang dicatat oleh Kelompok Studi Pengembangan Prakarsa Masyarakat, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara Tano Batak, Perhimpunan Bantuan Hukum dan Advokasi Rakyat Sumatera Utara, dan Hutan Rakyat Institute hingga saat ini terdapat 11 kasus komunitas masyarakat adat yang konflik dengan perusahaan pulp tersebut akibat pemberian konsesi dengan luasan tanah sekitar 25.000 hektar.²³

21 Eka N.A.M. Sihombing, *Problematika Penyusunan Program Pembentukan Perda*, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 3 Tahun 2016, hlm 286.

22 Lihat lebih lanjut dalam *Daerah Dorong Legislasi Lindungi Masyarakat Adat*, Kompas, 13 Januari 2017.

23 11 komunitas Masyarakat Adat tersebut berjumlah 4.000 kepala keluarga atau sekitar 15.955 jiwa yang berada di Pandumaaan dan Sipituhuta, Nagahulambu, Turunan Ama Raja Medang Simamora-Aek Lung, masyarakat Matio, Turunan Op. Ronggur Simanjuntak/Op Bolus Simanjuntak, Turunan Op. Pagar Batu/Op. Diharbangan Pardede dan Raja Pangumban Bosi, Tukko Nisolu, Sirambe-Nagasaribu, dan Sihans Dolok I-Simataniari-Sionomhudon (Sionom Hudon Utara-Sionom Hudon Timur I dan II). Kasus-kasus ini mendesak untuk diselesaikan karena eskalasi konflik yang tinggi dan masih berlangsung intimidasi, kekerasan dan kriminalisasi terhadap masyarakat adat tersebut. Disamping itu, perekonomian mereka menjadi terganggu akibat sumber mata pencahariannya dikuasai oleh dengan perusahaan pulp tersebut. <http://bakumsu.or.id/in/keluarkan-seluruh-tanah-adat-dari-konsesi-tpl-dan-hentikan-segala-bentuk-intimidasi-kekerasan-dan-kriminalisasi-terhadap-masyarakat-adat/>, diakses pada tanggal 20 Februari 2017.

Pembentukan perda adat di wilayah Sumatera Utara patut diapresiasi mengingat kehadiran perda tersebut sudah lama dinantikan oleh masyarakat. Di wilayah Sumatera Utara berdasarkan Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2017 diketahui judul-judul rancangan perda adat sebagai berikut:²⁴

Tabel 1
Daftar Rancangan Perda Adat Dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2017 Di Wilayah Sumatera Utara

No	Nama Kabupaten /Kota	Judul Rancangan Perda	Keterangan
1	Provinsi Sumatra Utara	Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat Sumatera Utara	Inisiatif DPRD
2	Kabupaten Pakpak Bharat	Pengakuan Tanah Ulayat	Inisiatif DPRD
3	Kabupaten Tapanuli Utara	Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat	Usul Eksekutif
4	Kabupaten Tobasa Samosir	Tanah Adat Di Kabupaten Tobasa Samosir	Inisiatif DPRD.
5	Kabupaten Padang Lawas Utara	Penetapan Desa Adat.	Inisiatif DPRD

Kehadiran perda adat di wilayah Sumatera Utara perlu segera diimplementasikan mengingat konflik kehutanan, pertanahan, dan persoalan kerusakan lingkungan marak terjadi di wilayah Sumatera Utara yang mana selama ini perundang-undangan yang mengatur tentang masyarakat hukum adat belum jelas. Selain itu akibat transformasi sosial dan politik, masyarakat akan kehilangan nilai-nilai adat yang selama ini dipandang sebagai norma-norma yang paling dipatuhi, sehingga diperlukan perda adat melindungi dan memperkuat pemberlakuannya.

Meskipun demikian, dalam proses mewujudkan perda adat tersebut hendaknya pihak-pihak yang terkait dalam penyusunan dan pembahasan rancangan perda tersebut harus mengindahkan peraturan perundang-undangan

yang ada. Serta pembentukan perda adat tersebut haruslah sudah dituangkan dalam keterangan, penjelasan maupun naskah akademik rancangan perda sebagaimana yang telah diatur dalam UU 12/2011, UU 23/2014, PerPres 87/2014, serta PMDN 80/2015. Namun ternyata berdasarkan dialog dengan Budi S.P. Nababan bahwasanya pembentukan perda adat di wilayah Sumatera Utara sebagaimana tercantum dalam program pembentukan perda kabupaten/kota belum disertai dengan keterangan, penjelasan ataupun dalam naskah akademik rancangan perda.

C. Penutup

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 pada tanggal 16 Mei 2013 telah melahirkan berbagai peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015 tentang Hak Komunal Atas Tanah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahannya, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga direspon oleh Pemerintah Daerah dengan mencantumkan perda adat dalam program pembentukan perda. Pembentukan perda adat merupakan kewenangan daerah namun dalam praktiknya belum disertai dengan keterangan, penjelasan ataupun dalam naskah akademik rancangan perda seperti yang diperintahkan oleh UU 12/2011, UU 23/2014, PerPres 87/2014, serta PMDN 80/2015. Terkait perda adat tersebut setidaknya jangan sampai perda adat berpeluang/berpotensi menimbulkan korban. Perda yang menimbulkan korban menurut Zudan Arif Fakrulloh dalam buku Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (sebuah pencarian), sebagai peraturan yang bersifat viktimogenik yang terjadi apabila peraturan daerah sudah bersifat kriminogenik.

Seyogyanya menguatnya pembentukan perda adat dalam program pembentukan perda harus mengikuti prosedur yang telah ditentukan dalam UU 12/2011, UU 23/2014, PerPres 87/2014, serta PMDN 80/2015 agar jangan sampai judul perda adat yang dicantumkan dalam program pembentukan perda hanya sebagai list saja. Selain itu sangat dibutuhkan

keseriusan dari DPRD dan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan perda adat tersebut serta perlu memperbanyak penjangkauan aspirasi dari masyarakat mengenai materi yang akan diatur dalam perda adat tersebut. Berkaitan dengan aspirasi dari masyarakat Perhimpunan Bantuan Hukum dan Advokasi Rakyat Sumatera Utara sebagai organisasi non pemerintah yang mempunyai visi terwujudnya masyarakat sipil yang kuat dan berpengaruh dalam menegakkan sistem hukum dan tatanan Negara hukum yang demokratis, pernah mendorong ke beberapa pemerintah daerah untuk membentuk perda adat sekaligus memberikan sumbangsih pemikiran terkait dengan perda adat tersebut berupa naskah akademik dan draf rancangan perda untuk Kabupaten Humbang Hasundutan maupun Provinsi Sumatera Utara.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM R.I, Buku Pedoman Tentang Penyusunan Dan Pengelolaan Program Legislasi Daerah, (Jakarta: 2012).

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM R.I, Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah, (Jakarta: 2011).

Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang di Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).

Reny Rawasita, et.al., Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009).

Jurnal/Makalah

Agus Hariadi, Peraturan Perundang-Undang Yang Kriminogen, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 04 2016.

Budi S.P. Nababan, Mendorong Lahirnya Peraturan Daerah Tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing Di Kota Medan, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 11 Nomor 1 2014.

Eka N.A.M. Sihombing, Problematika Penyusunan Program Pembentukan Perda, Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 3 Tahun 2016.

Siti Masitah, Urgensi Prolegda dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Legislasi Volume 11 Nomor 4-Desember 2014.

Sunarno Danusastro, Penyusunan Program Legislasi Daerah Yang Partisipatif, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4 2012.

Nuryanti Widyastuti, Ketentuan Pembentukan Peraturan Daerah (Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), Makalah.

Surat Kabar/Website

Daerah Dorong Legislasi Lindungi Masyarakat Adat, Kompas, 13 Januari 2017.

<http://setkab.go.id/serahkan-9-surat-pengakuan-hutan-adat-presiden-jokowi-pertahanan-kan-fungsi-konservasi-jangan-diperjualbelikan/>, diakses tanggal 10 Januari 2017.

<http://gaung.aman.or.id/2016/03/15/penetapan-perda-adalah-kunci-pengakuan-masyarakat-hukum-adat/>, diakses tanggal 1 Februari 2017.

<http://epistema.or.id/kabar/siaran-pers/produk-hukum-daerah-tentang-masyarakat-adat-meningkat-pasca-putusan-mk-35/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2017.

<http://bakumsu.or.id/in/keluarkan-seluruh-tanah-adat-dari-konsesi-tpl-dan-hentikan-segala-bentuk-intimidasi-kekerasan-dan-kriminalisasi-terhadap-masyarakat-adat/>, diakses pada tanggal 20 Februari 2017.

<http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses tanggal 20 Februari 2017.

<http://www.mampu.or.id/id/news/pentingnya-pembuatan-dan-implementasi-perda-se-suai-kaidah-dan-kebutuhan>, diakses tanggal 20 Februari 2017.

<http://kaltim.antaranews.com/berita/11762/biaya-kajian-akademis-untuk-perda-dinilai-mahal>, diakses tanggal 21 Februari 2017.

<http://makassar.tribunnews.com/2016/07/20/ini-ongkos-pembuatan->

1-perda-di-dprd-lutra, diakses tanggal 22 Februari 2017.

<http://tangselpos.co.id/2015/02/02/satu-raperda-bisa-habiskan-rp-200-juta/>, diakses tanggal 23 Februari 2017.